

赴日本考察农产品质量监管工作的启示与思考

冯群科¹, 邱兆义², 孙翔²

(1. 江苏省畜产品质量检验检测中心, 江苏 南京 210036; 2. 江苏省农林厅, 江苏 南京 210036)

摘要 考察了日本农产品市场流通、质量监管与检测等方面的情况, 提出我国在农产品质量安全监管工作方面的几点建议。

关键词 日本 农产品 质量 监管

中图分类号: F304.3 文献标识码: C 文章编号: 1007-9157(2007)03-0026-03

2006年10月29日~11月10日, 笔者随江苏省农林厅组织的江苏农产品质量监管考察团对日本农产品市场、农产品质量安全管理及检测等进行了考察。通过这次培训考察, 对日本农产品质量监管有了初步了解, 不仅学到了日本农产品质量监管的先进理念, 还达到了开阔眼界、增长知识、学习经验的目的。

1 日本农产品质量监管的基本情况

1.1 日本农产品市场

1.1.1 日本市场流通体系较为完善

目前日本农业已经高度市场化, 蔬菜等农产品经过不同形式的市场进行流通, 市场经济意识已深入人心, 并都付之于实践之中。大田市场作为日本最大的批发市场, 管理十分有序, 市场内设有现代化的电脑拍卖设施、电子统一结算系统和信息服务系统, 其功能比较齐全, 代表了日本蔬菜批发市场的发展水平。目前日本已建成覆盖当地所有蔬菜批发市场、各地农协、农家的电脑网络, 各市场之间、产地与消费地之间实现了信息相互沟通。这在很大程度上提高了市场运行的透明度, 有利于促进产销均衡发展。

为了确保农产品货畅其流, 物有所值, 除实行市场流通外, 从20世纪90年代起, 日本很多地方开始探索直接销售模式, 蔬菜等农产品直销得到了蓬勃发展, 价格形成中心也相应由终端批发市场向产地市场转移。通过市场外流通, 实行直接运销, 由农民或农协将生产的蔬菜等农产品包装处理后, 直接运送供应消费地零售业者(超级市场)或连锁零售业包装配送中心及消费大户, 以减少不必要的中

间环节, 降低运销差价, 使生产者和消费者都受益。

1.1.2 日本农产品市场特点

(1) 有健全的法律法规。早在1921年日本就发布了第一部《中央批发市场法》, 将中央批发市场的开设、管理、交易等纳入了法治轨道, 1971年将《中央批发市场法》改为《批发市场法》, 将地方批发市场也纳入了法治轨道, 以后每隔5年修订1次。另外, 日本将农产品的生产管理、产后加工、安全卫生、上市运销、零售消费等生产和流通诸环节的行政管理职能, 统一归口于农业行政管理部门。

(2) 有组织化程度极高的农民协会。日本农协是根据1974年国会通过的《农业协同组织法》, 由农户自愿联合组织起来的群众经济组织, 是拥有强大经济力量、遍及日本的民办官助农民经济团体。基层农协一般都建有农产品集贸所, 负责本农协成员产品的售种、挑选、包装或冷藏, 并组织上市。目前, 日本农协系统共有集货所近3000个。此外, 农协系统还有全国运输联合会, 下设众多运输组织, 充分保证了农产品以高保鲜度迅速运到批发市场。

(3) 有高效运行的竞争机制。为了保证竞争适度, 每个批发市场对进场的代理批发商、中间批发商的数量都有严格限制。在日本, 通常每个批发市场内的代理商被控制在2~6人。代理商要靠恪守法规、诚实、有实力、有信誉, 才能市场中站住脚, 赢得生产者的信任, 可以稳定、多渠道、多品种地获得委托销售货源。另外, 在价格的形成上主要采用拍卖制, 经纪批发商或参加买卖者进行激烈的竞买, 以出价最高者获取某一物品。

(4) 有严格的农产品市场准入制度。日本在这

方面的主要做法包括:从分级包装入手,建立农产品产地追溯制度;推行农产品质量认证,建立农产品品牌和信誉;通过加强生产过程管理,实施快速检测与化学分析检测结合的一系列检测手段,确保食品安全;管理部门职责明确、体系健全,质量检测体系建设由财政投入。

(5) 有现代化的交易方式和手段。通过采用现代化的电子设备进行拍卖交易,迅速、准确地处理贷款结算。在日本,买卖双方要把贷款结算业务委托给第三者处理。一般来说,买方在3~7d之内通过银行向批发商付款,批发商在1~4d内通过银行向供货人付款,从而完成结算过程。

1.2 日本农产品质量安全管理和检测

(1) 健全的食品质量安全法律法规。日本是世界上食品安全保障体系最完善、监管措施最严厉的国家之一。日本保障食品安全的法律法规体系由基本法律和一系列专业、专门法律法规组成。《食品卫生法》和《食品安全基本法》是2个基本法律。《食品卫生法》于1948年颁布并经过多次修订,最近1次修订是在2003年5月。根据新的食品卫生法修正案,日本在2006年5月起正式实施《肯定列表制度》,即禁止含有未设定最大残留限量标准的农业化学品及其含量超过统一标准的食品流通。为了进一步强调食品安全,日本2003年颁布了《食品安全基本法》,要求在国内和国外进口的食品供应链每一环节确保食品安全并允许预防性进口禁运。

(2) 完善的食品质量安全监管体系。日本负责食品安全的监管部门主要有日本食品安全委员会、厚生劳动省、农林水产省。食品安全委员会是主要承担食品安全风险评估和协调职能的直属内阁机构,主要职能包括实施食品安全风险评估、对风险管理部(厚生劳动省、农林水产省等)进行政策指导与监督,以及风险信息沟通与公开。农林水产省和厚生劳动省是日本法律明确规定的食品安全管理部门,农林水产省主要负责生鲜农产品及其粗加工产品的安全性,侧重在农产品生产和加工环节,厚生劳动省负责其他食品及进口食品的安全性,侧重在食品进口和流通环节。农药、兽药残留限量标准则由两个部门共同制定。日本农林水产省和厚生劳动省有完善的农产品质量安全检测监督体系,全国48个都道府县,共设有58个食品质量检测机构,负责农产品和食品的监测、鉴定和评估,以及各

政府委托的市场准入和市场监督检验。

(3) 全面的市场质量安全监测。如日本爱知县食品卫生检查所是爱知县政府1985年在中央批发市场北部市场内设置的食品卫生检查所,该检查所从畜禽检疫、药物残留、重金属污染、微生物污染、转基因等多方面开展市场监测工作:一是根据《屠宰场法》,在县内的各屠宰场进行食肉检查。在屠宰现场,兽医对每1头牛和猪进行检查,现场检查主要分“活体检查-头部、内脏检查-躯体检查-盖检验章”4个步骤进行。在需要详细检查时,将现场检查过的食肉带一部分回实验室进行精密检查,实验室检查的主要内容为细菌检查、理化学检查、病理检查和BSE检查。二是对北部市场内销售食品的批发商等设施进行监视,指导并检查该市场内流通的食品。每天在北部市场拍卖开始之前的凌晨3点到6点,由巡视员在市场内巡逻,确认有无不良食品在市场内流通、食品流通情况卫生有无问题等,努力提供安全的食品给消费者。在市场监视巡逻时,对流通的食品进行随机抽样,带回实验室进行检查,如发现不合格产品,便将该批产品作销毁处理,并通知生产者停止生产,以防止不良食品流通。流通食品抽检主要检验一些细菌污染和寄生虫发生情况,检测有关食品添加剂、残留农药、兽药、重金属等,对大豆、玉米、番木瓜等食品进行转基因检查。

2 启示与建议

2.1 农产品市场

我国农产品批发市场起步于20世纪80年代中期,经过20多年的发展,已基本建立起以批发市场为中心,以城乡集贸市场、连锁超市和其他零售网点为基础的农产品市场体系。目前全国农产品批发市场4500多家,承担着约70%的商品农产品流通任务。借鉴日本成功经验,对我国农产品批发市场建设提出如下建议。

(1) 加快我国农产品批发市场法律法规建设。我国农产品批发市场组织化程度和管理规范化程度都较低,难以适应市场经济的发展需要,其中最重要的原因就是批发市场法律法规建设严重滞后。由于缺乏市场法规,许多实际问题难以解决。另外,我国现行的市场行政管理体制滞后,有关职能部门责权范围不明,职能交叉,使得批发市场管理上、政策上不统一、不规范,遇事相互推诿,行政效率低下。建议尽快制定我国《农产品批发市场法》,

以保证农产品批发市场的规范运作,达到公平、公正、高效的目的,使批发市场能够充分发挥农产品物流的枢纽作用。

(2) 培育规模化经营的现代批发商。目前,我国农产品批发市场中真正的中间商或独立的、自负盈亏的、具有一定规模的批发业者没有很好地培育起来。未来的农产品批发市场不应该是个体摊位的集合,而应该是批发企业的集合。市场竞争必然走向集中,优胜劣汰的规律首先表现在经营者规模经济效益上,竞争必将导致许多小规模经营者无法支持而退出市场,批发业最终将是集中与规模经营。因此,一方面政府和批发市场管理者要引导现有经营主体按照现代流通方式转换经营业态,做大、做优、做强,朝着现代企业方向发展;另一方面,要有计划地引进大生产商、大批发商、大代理商入场经营,通过他们的规范化经营带动批发市场整体素质的提高。

(3) 培育农产品流通中介组织。我国应积极引导、扶持农产品中介组织、经纪人队伍发展,特别是应重视从农业生产者中培育成熟中介组织和经纪人队伍。通过建立一支具有一定规模和实力的农产品中介组织和经纪人队伍,提高农产品批发市场集贸市场能力,带动农产品生产、加工和流通上规模。

(4) 积极稳妥地推行拍卖制。拍卖制是国际上规范批发市场价格机制较为普遍运用的方式。日本的中央、地方批发市场都以拍卖制为主。通过买方的竞价购买,使价格的形成过程公开透明,能明显提高信息的集散传播效率,有利于理性的交易决策。目前我国批发市场由于交易主体经营规模小、流动性大、数量众多、交易分散等特点,使得拍卖制的产生与发育受到制约。因此,一方面要催育大型的批发商组织,以扩大交易规模;另一方面要促进委托代理批发贸易的发展,以提高交易的组织化、专业化程度,从而为拍卖制的发展提供良好的条件。

(5) 实施质量安全市场准入制度。要实施农产品质量安全市场准入制度,维护生产者和消费者的利益。通过建立农产品物流全程监控与可追溯系统,为农产品的生产者、消费者以及农产品监管部门提供科学的管理手段和工具。此外,建议实行农产品批发市场交易主体的资质认证,交易主体承担保证经营农产品安全义务,如出现问题,取消其经营资质,并按照有关法律追究其责任。建立农产品物流信誉保障体系,实行对农产品供应人、承销人

和零售商的备案、不良记录通报制度和农产品安全责任连带制度。通过系统的农产品质量监督管理手段的实施,确保农产品质量安全。

2.2 农产品质量安全管理与检测

农产品质量安全工作是提高农产品质量安全水平、保障城乡居民消费安全的有效措施。近年来,我国也开展了大量的工作,取得了明显的成效。通过对日本农产品质量安全管理与检测工作的考察,发现了很多值得我国借鉴和学习的方面。

(1) 加强农产品质量安全监测。日本对流通的农产品开展了十分严格的监测工作,对监测中发现的不合格产品一律不允许上市销售,有效地保证了农产品消费安全。我国也应不断加强对农产品质量安全监测的力度,对生产或流通中的农产品质量安全进行有计划、有重点的持续监测和定期、不定期的监督检查,全面、及时、准确地掌握农产品质量安全状况。同时,要切实加强农产品批发市场质量安全抽查检测,建立农产品批发市场质量安全检验站,开展检测工作,逐步建立市场质量安全责任追究制度、市场主办单位先行赔付和保证金制度。

(2) 加强农产品质量安全体系建设。日本的农产品质量安全管理体系十分健全,各地均建立了农产品质量安全管理和检测机构,对本地农产品质量安全状况进行巡查和监管。针对目前我国农产品质量安全管理体系的现状,建议建立健全农产品质量安全监管队伍和农产品质量安全检验检测体系,尽快构建与我国形势相适应的农产品质量安全监管网络。可以在现有的农产品质量安全管理体系、检验检测和技术推广队伍中,选择一批政治素质高、业务能力强的同志,担任农产品质量安全监管员,主要承担监督管理、宣传指导、技术培训、协调配合等方面的工作职责。同时,整合资源、整体规划,在完善省、市级农、畜产品质量安全检验机构的基础上,重点加强县级农产品质量安全综合监测站建设,尽快完善检测网络。

(3) 切实加大农产品质量安全工作投入。国外农产品质量安全管理以及检验检测机构的工作经费以及监测经费均由政府提供,有效地保证了工作的开展。建议能进一步加大对农产品质量安全工作的投入,将农产品质量安全管理、农产品质量例行监测等工作纳入政府财政预算,切实保障农产品质量安全工作的开展。